



Métropoles

10 | 2011
Varia

La métropolisation en Pologne : le fonctionnement et l'avenir des espaces métropolitains polonais

Robert Pyka



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/4515>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Robert Pyka, « La métropolisation en Pologne : le fonctionnement et l'avenir des espaces métropolitains polonais », *Métropoles* [En ligne], 10 | 2011, mis en ligne le 15 mai 2012, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4515>

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La métropolisation en Pologne : le fonctionnement et l'avenir des espaces métropolitains polonais

Robert Pyka

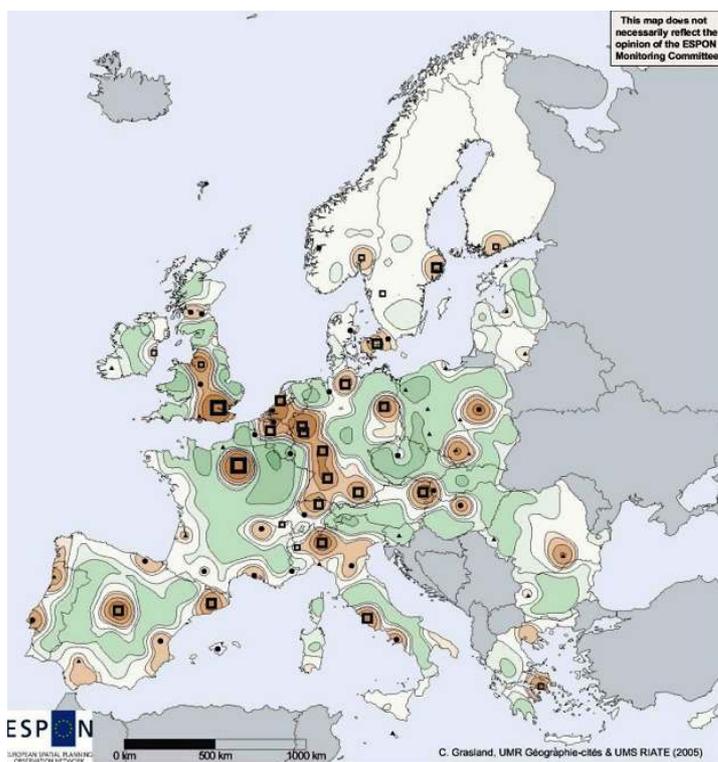
La métropolisation et les métropoles

- 1 A l'instar des autres pays européens, la Pologne subit un processus de métropolisation qui répond à la globalisation (Markowski, Marszał, 2006 : 10). Celle-ci constitue désormais un véritable paradigme de la réalité sociale, qu'on peut analyser en tant que processus en soi, mais avant tout en tant que nouvelle propriété des phénomènes sociaux, qui renvoie à des logiques de réseaux et de déhiérarchisation accompagnée par la multiplication des interactions et des flux à l'échelle mondiale. La métropolisation se présente ainsi comme un avatar de la globalisation dans l'espace physique et la métropole constitue son empreinte dans le système urbain. En Pologne, le régime du communisme n'a pas freiné la métropolisation, mais l'a indéniablement déformée en imposant une logique d'industrialisation étatique agressive et concentrée sur les espaces urbains. Le passage de l'âge industriel à une économie de connaissance et d'information, l'instauration d'un système démocratique à la fin des années 80 et la réapparition des collectivités territoriales autonomes ont entraîné une accélération exponentielle de la métropolisation.
- 2 Les notions de métropolisation et de son produit, la métropole, peuvent revêtir des significations multiples. D'abord, on peut les traiter comme des phénomènes sociologiques qui apparaissent spontanément et adoptent des formes inattendues, comme le développement sur un territoire urbain donné de fonctions relatives à la gestion dans l'économie postindustrielle à l'échelle mondiale et de changements socioculturels comme l'apparition d'une classe métropolitaine (Jałowicki, 2000 : 17). La métropolisation entraîne des résultats qui renforcent la dynamique et la capacité de développement du

territoire. On pourrait dire qu'elle crée et multiplie des systèmes fonctionnels, au sens où l'entend Raymond Boudon, qui résultent des interactions des acteurs agissant dans le cadre de leurs rôles sociaux qui restent complémentaires. D'un autre côté, la métropolisation peut mener à des effets pervers, qui constituent tout un ensemble de problèmes propres aux grandes agglomérations, résultant d'une très forte concentration des flux et des interactions sur un territoire relativement limité. Cette concentration et cette densité créent des systèmes d'interdépendance dont parle Boudon, qui proviennent des actions individuelles coïncidentes donnant des résultats inattendus, voire contradictoires aux stratégies individuelles (Boudon 1979 : 86-87). Il s'agit d'un effet d'agrégation, donc « *d'effet qui n'est pas explicitement recherché par les agents d'un système et qui résulte de leur situation d'interdépendance* » (Boudon 1979 : 119).

- 3 Métropolisation et métropole sont deux notions qui renvoient aussi aux structures institutionnelles par les actions entreprises par leurs acteurs pour encadrer et contrôler autant que possible ces phénomènes au sens sociologique du terme. Cela se traduit par une réglementation bien particulière et l'instauration d'un certain nombre d'instances formelles qui visent à couvrir le territoire fonctionnel de la métropolisation par une réalité institutionnelle destinée à y exercer une influence. Surgit alors la question de la gouvernance des espaces métropolitains par la création d'outils propres à la gestion des espaces où se joue le phénomène de la métropolisation. La métropole en tant qu'institution avec ses structures administratives vise à limiter les effets pervers du phénomène et à en multiplier les résultats positifs et les synergies. L'institutionnalisation de la métropole a pour objectif de favoriser la transformation des systèmes interactionnels d'interdépendance en systèmes fonctionnels pour atténuer les résultats négatifs dus aux agrégations des très nombreuses actions collectives ou individuelles concentrées dans l'espace de la métropole.
- 4 Peut-on, dans ce contexte, parler de métropoles dans le tissu urbain polonais ? Si l'on prend la métropole au sens sociologique du terme, tout dépend bien évidemment des critères de définition. Si on réserve cette notion aux villes de plus d'un million d'habitants, qui concentrent des flux financiers, informationnels, où naissent les innovations majeures et qui font partie du réseau des acteurs participant à la gouvernance mondiale, la réponse est négative. Nous n'aurions en Pologne que des métropoles potentielles. C'est en revanche possible si nous acceptons l'existence de métropoles nationales, régionales, voire locales, outre les métropoles principales. Elles seraient définies par les relations fonctionnelles qu'elles développent à l'intérieur du territoire national et par l'influence des phénomènes globaux qui transforment leurs structures spatiales, physiques et temporelles.

Carte n° 1 Les espaces métropolitains en Europe



Source : ESPON dans : Smętkowski Maciej, Jałowicki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG, p. 7.

- 5 Les métropoles institutionnelles disposant des compétences et des budgets propres permettant la gestion d'espaces métropolitains sont quasiment inexistantes en Pologne. On y observe toutefois une émergence d'initiatives plus ou moins cohérentes et plus ou moins formelles visant à favoriser le développement équilibré d'espaces métropolitains. L'absence de législation en matière d'agglomération comparable à la loi Chevènement ne permet pas le développement de structures de gestion territoriale efficaces et légitimes dans le contexte polonais. La coopération intercommunale se heurte à des blocages qui rendent difficiles le dépassement de la logique des simples syndicats à vocation unique. Ce problème comporte des origines historiques, tirées de la période communiste et de ses dérives centralistes, des origines géographiques comme la taille relativement grande des communes, sociales, comme un déficit de gouvernance et finalement politiques, en raison de la composition du Sénat et de l'absence de cumul des mandats nationaux et territoriaux.
- 6 Nous nous pencherons d'abord sur la situation de la Pologne par une analyse du niveau d'avancement du processus de métropolisation au sens sociologique du terme, et nous verrons quelles agglomérations ce processus concerne. Nous aborderons ensuite l'institutionnalisation des espaces métropolitains polonais et verrons si une structuration formelle est nécessaire dans les conditions polonaises. Il est possible que le système administratif territorial polonais règle de manière suffisante le problème de la métropolisation ou que celui-ci soit réglé par la coopération (gouvernance) métropolitaine « naturelle » en place. Il convient d'établir un état des lieux des possibilités formelles actuelles permettant le développement des instances de gestion

adéquates. Il sera également question des spécificités du système local polonais par rapport au système français et des différents obstacles relatifs au renforcement du pouvoir des agglomérations. L'auteur se concentre sur une des métropoles polonaises potentielles, à savoir la Métropole Silesia, la plus grande conurbation en Pologne qui a développé un système de gestion unique au niveau national et qui constitue le lieu de recherches d'auteurs privilégiés.

A. La métropolisation dans l'espace des villes et agglomérations polonaises

- 7 Même si la globalisation nous apparaît comme un phénomène essentiellement virtuel, propre à des images tirées des médias et qui renvoie à ce que Michel Wieviorka qualifie de « spectacle de la globalisation » (Wieviorka 2008 : 60), il existe des endroits où elle entre dans la réalité locale et modifie la structure spatiale et physique dans laquelle ses habitants évoluent. Il s'agit bien évidemment des agglomérations et des métropoles qui, touchées par les effets de la mondialisation, se détachent partiellement de leurs régions et se rallient à d'autres agglomérations et au système mondial au travers d'interactions et d'échanges comme par les fils d'une toile d'araignée. La problématique de la métropolisation, et surtout des métropoles, n'est devenue un véritable enjeu dans le débat public polonais qu'au début du 21^{ème} siècle. Dans les documents officiels relatifs aux projets d'aménagement du territoire, la notion de métropole est apparue pour la première fois en 2001 (Smętkowski, Jałowiecki, Gorzelak, 2008 : 33). Depuis lors, cette problématique réapparaît à chaque fois qu'il est question de l'organisation territoriale et du développement du pays.
- 8 La chute du régime communiste, la démocratisation progressive ajoutée à l'ouverture sur un monde en pleine globalisation ont fortement affecté la structure urbaine polonaise. Avant 1989, les principaux acteurs de la production de l'espace des villes et de leur aménagement étaient l'Etat et les organes du parti communiste. La volonté politique prévalait sur les logiques économiques étant donnée l'absence du mécanisme de l'offre et de la demande. Les grandes sociétés nationales de construction et de l'industrie gonflées par la priorité accordée à l'industrialisation bénéficiaient d'une large autonomie et servaient souvent des intérêts sectoriels et privés au détriment des autres usagers de l'espace public. Paradoxalement, le rôle des urbanistes et planificateurs s'est alors affaibli. Avec l'arrivée de la transformation politico-économique des années 90, l'espace des villes polonaises est passé du registre politique au registre économique. Ce passage s'est ajouté à une multiplication des acteurs déterminant l'espace urbain. Les collectivités territoriales, et la commune d'abord, sont devenues propriétaires des terrains nationalisés sous l'ancien régime. Les anciens propriétaires, souvent descendants des victimes de la nationalisation de l'après-guerre, commencent aujourd'hui à revendiquer la reprivatisation, source de tensions entre les collectivités et les particuliers. Cette revendication s'étend aux investisseurs privés, disposant de moyens considérables et surtout aux sociétés étrangères attirées par ce nouveau marché. La horde d'investisseurs occidentaux et la relative faiblesse des collectivités territoriales mènent au chaos et à une fabrication incontrôlée de l'espace urbain (Jałowiecki, 2000 : 36).
- 9 Après la démocratisation et l'ouverture sur l'économie de marché, les trajectoires urbaines ont changé et les villes qui rayonnent ne sont plus les mêmes. Grâce au capital

territorial et à un patrimoine urbain de qualité soutenus par le marketing territorial, certaines villes comme Cracovie, Wrocław, Poznań et bien évidemment Varsovie ont connu un développement considérable. D'autres villes comme celles de la conurbation silésienne (Katowice, Gliwice, etc.) ont d'abord dû faire face à la transformation postindustrielle pour connaître une croissance très importante dans les premières années du 21^{ème} siècle. En outre, la réforme territoriale de 1999, que nous aborderons plus loin, a privé un nombre très important de villes polonaises du statut de chef-lieu de leur voïvodie (province), dont le nombre a chuté de 49 à 16. Les fonds de préadhésion de l'Union Européenne, ainsi que l'accès aux fonds structurels et au fond de la cohésion des Communautés après l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004, ont accéléré la modernisation et le développement des villes polonaises.

- 10 Le système territorial polonais possède un caractère polycentrique, la population urbaine constitue 61,2 % de la population totale ; elle se répartit dans 889 villes dont seules 17 dépassent le seuil des 200.000 habitants et constituent 20,9 % de la population urbaine. Elles sont principalement concentrées dans la partie occidentale du pays. Plus d'un tiers de la population urbaine réside dans des villes qui comptent entre 20 et 100 000 habitants. (Smętkowski, Jałowicki, Gorzelak, 2008 : 42).

Carte n° 2 Carte physique de la Pologne avec les villes principales

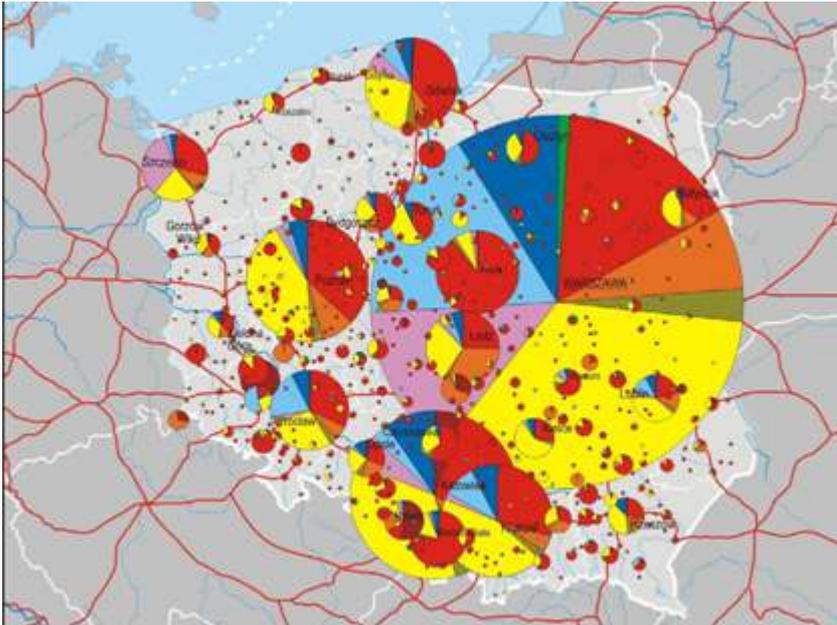


Source : *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 25 stycznia 2011 roku. [La conception d'aménagement du territoire du pays pour 2030, Projet du document gouvernemental destiné à des consultations sociales, Ministère du développement régional, Varsovie, 25 janvier 2011]

- 11 La métropolisation constitue une notion complexe renvoyant à plusieurs processus qui, s'ils sont conjugués, mènent à l'émergence d'espaces métropolitains. Parmi ces processus, on peut, selon Smętkowski, Jałowicki et Gorzelak (2008), citer la concentration de la

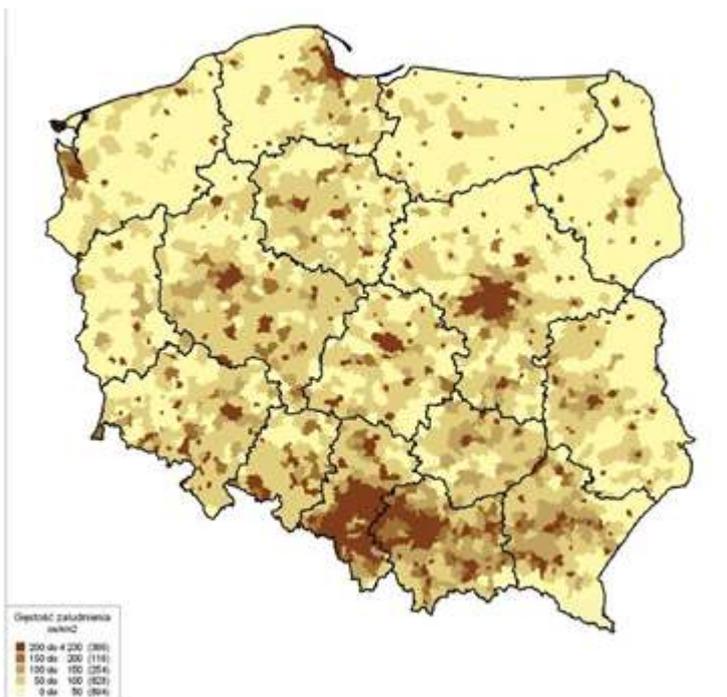
croissance économique et des emplois de haute qualité, ce qui se traduit par un niveau important de revenus des sociétés et de PIB par km².

Carte n° 3 Structure des revenus des 100 000 principales entreprises en Pologne



Source : P. Śleszyński, „Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski”, „Prace Geograficzne”, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007 (dans : *La conception d'aménagement du territoire du pays pour 2030*, Projet du document gouvernemental destiné à des consultations sociales, Ministère du développement régional, Varsovie, 25 janvier 2011, p. 66).

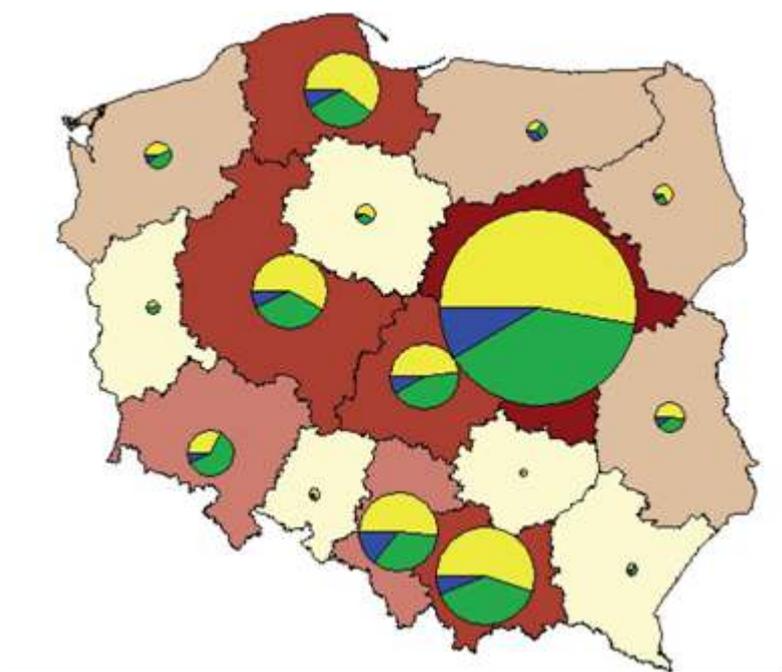
Carte n° 4 Densité de population en Pologne en 2006 (habitants/km²)



Source : Smetkowski Maciej, Jałowicki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG, p. 57.

- 12 Citons aussi la déspecialisation de l'économie régionale et urbaine déterminée par la domination du secteur tertiaire. Dans les métropoles on fabrique moins de produits, ce qui fut propre à l'ère industrielle, mais on propose avant tout des services et des informations. On y trouve ainsi des sièges centraux de banques, des corporations multinationales, des sociétés des secteurs de la consultance, de la publicité et des relations publiques (Smętkowski, Jałowiecki, Gorzelak, 2008 : 6). Les métropoles sont également des endroits de production de la connaissance où apparaissent les innovations grâce à une concentration de centres de recherches, de clusters et autres structures propres à l'économie de la connaissance.

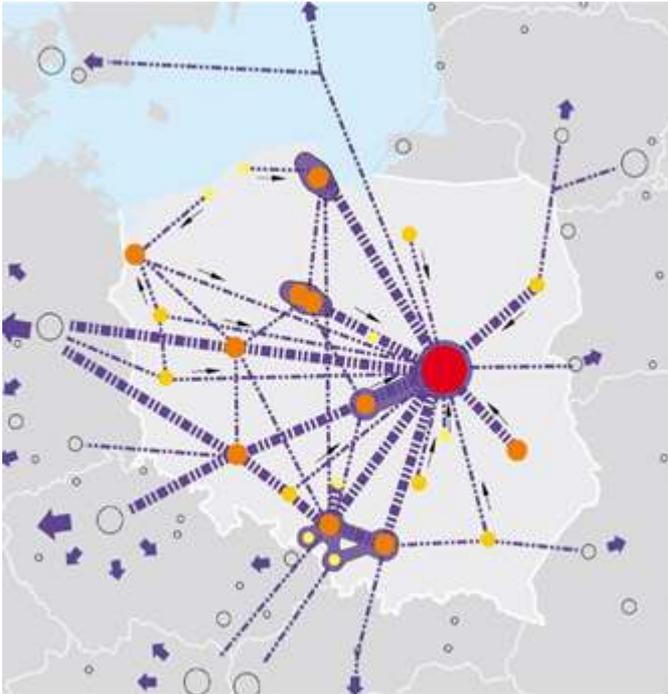
Carte n° 5 Emplacement des pôles de recherche et d'excellence en Pologne



Source : Smętkowski Maciej, Jałowiecki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG, p. 25.

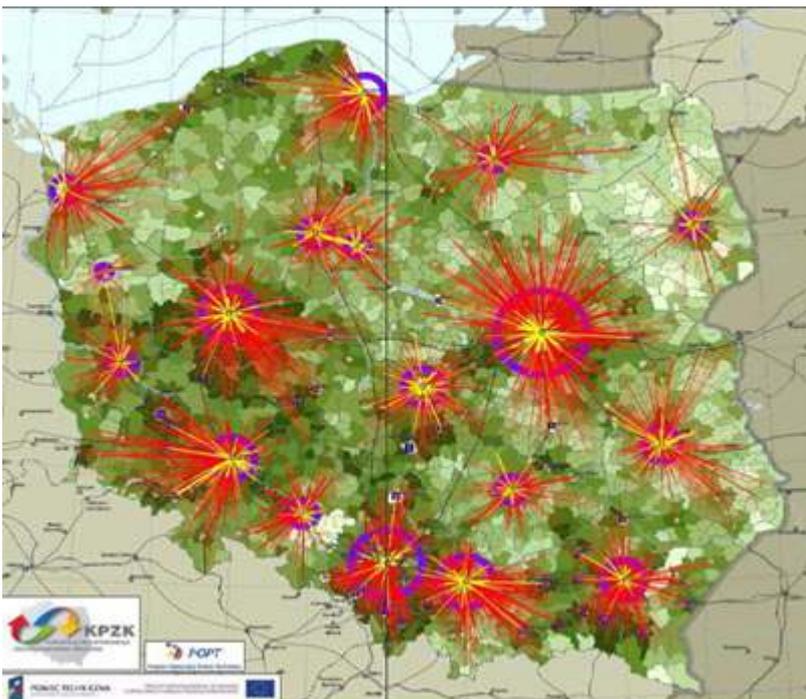
- 13 La multiplication des flux et des réseaux à l'intérieur de l'espace métropolitain est une caractéristique supplémentaire du processus de métropolisation. Cela se traduit par une augmentation de la mobilité spatiale des individus, qui nécessite la création d'un système de transports efficace à caractère intra- et intermétropolitain.

Carte n° 6 Liens fonctionnels entre les principales villes polonaises en 2010



Source : *La conception d'aménagement du territoire du pays pour 2030*, Projet du document gouvernemental destiné à des consultations sociales, Ministère du développement régional, Varsovie, 25 janvier 2011.

Carte n° 7 Déplacements au travail



Source : *La conception d'aménagement du territoire du pays pour 2030*, Projet du document gouvernemental destiné à des consultations sociales, Ministère du développement régional, Varsovie, 25 janvier 2011.

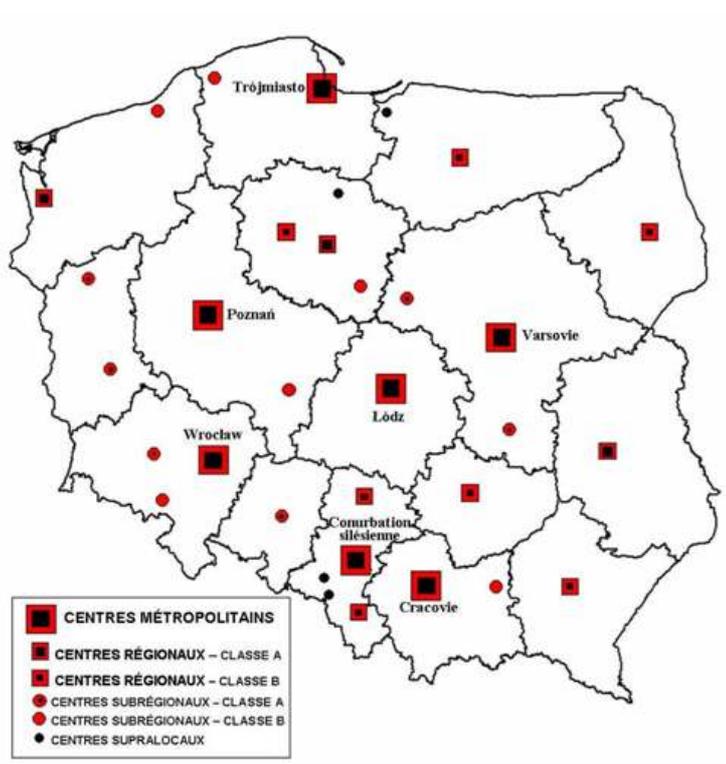
- 14 Parmi les phénomènes liés à la métropolisation, on trouve également la fragmentation et la privatisation de l'espace de l'agglomération qui entraînent une polarisation de la structure sociospatiale à l'intérieur de la métropole et dans son espace environnant. Les villes-centres se transforment en grands espaces de bureaux relativement homogènes avec des points de services annexes pour les employés et leurs clients. La solidarité mécanique et organique est remplacée par une solidarité commutative propre à un nouveau type de relations sociales, superficielles et institutionnalisées. Outre la classe métropolitaine qui développe une consommation de luxe et favorise l'installation des équipements métropolitains (centres de loisirs, cinémas, salles de concerts, magasins de luxe), on observe un problème d'exclusion sociale qui s'étend dans certains groupes qui s'installent dans les banlieues notamment, ce qui renforce aussi le sentiment d'insécurité (Smętkowski, Jałowiecki, Gorzelak, 2008 : 8-19).
- 15 La prise en considération des composants du processus de métropolisation présentés ci-dessus ainsi que l'analyse des cartes qui leur sont associées permettent provisoirement d'identifier un certain nombre d'agglomérations polonaises qui pourraient correspondre à des espaces métropolitains potentiels. Une identification plus précise et pertinente exige des recherches approfondies basées sur des indicateurs observables et mesurables. De telles recherches ont été menées en Pologne par Smętkowski, Jałowiecki et Gorzelak (2008) qui y ont identifié les espaces métropolitains en prenant en considération : les fonctions de contrôle et de gestion, le potentiel académique, le potentiel culturel, l'attractivité extérieure ainsi que l'accessibilité des transports. Ceci leur a permis d'identifier, dans le contexte polonais, 7 centres métropolitains, à savoir : Varsovie, la Conurbation Silésienne, Cracovie, Poznań, Trójmiasto (Gdańsk-Gdynia-Sopot), Wrocław et Łódź. Ils ont également sélectionné 10 centres régionaux dont 3 de classe A et 7 de classe B, ainsi que plusieurs centres subrégionaux et supralocaux (voir le tableau et la carte ci-dessous).

Tableau n° 1. Classification des espaces urbains en Pologne

N°	Nom	Population (milliers d'habitants)	Classe quantitative	Classe qualitative	„fonctions du contrôle et de gestion”	„potentiel académique”	„potentiel culturel”	„attractivité extérieure”	aéroport
CENTRES MÉTROPOLITAINS									
1	WARSZAWA	1702,1	A	A	6	6	6	6	A
2	KONURBACJA	1990,8	A	A	5	5	6	5	C
3	ŚLĄSKA	756,3	B	A	4	5	5	6	B
4	POZNAŃ	565,0	B	A	5	5	5	5	C
5	TROJMIASTO	748,1	B	A	4	5	5	5	C
6	WROCLAW	634,6	B	A	4	5	5	5	C
7	ŁÓDŹ	760,3	B	A	3	5	5	4	D
CENTRES RÉGIONAUX – CLASSE A									
1	LUBLIN	353,5	C+++	B	2	5	3	4	
2	SZCZECIN	409,1	C+++	B	1	4	4	5	D
3	TORUŃ	207,2	C++	B	3	3	4	4	
CENTRES RÉGIONAUX – CLASSE B									
1	BIALYSTOK	294,8	C+++	C	1	4	3	4	
2	BIELSKO – BIAŁA	176,5	C+	C	4	2	3	3	
3	BYDGOSZCZ	363,5	C+++	C	1	4	4	3	D
4	CZESTOCHOWA	245,0	C++	C	2	3	3	4	
5	KIELCE	207,2	C++	C	2	4	3	3	
6	RZESZÓW	163,5	C+	C	2	4	3	3	D
7	OLSZTYN	174,9	C+	C	1	4	2	4	
CENTRES SUBRÉGIONAUX – CLASSE A									
1	PŁOCK	127,2	D	D	5	2	1	2	
2	WŁOCŁAWEK	119,3	D	D	3	2	1	3	
3	OPOLE	127,6	D	D	1	3	2	3	
4	GORZÓW WLKP.	125,5	D	D	1	2	2	3	
5	LEGNICA	105,2	E	D	1	2	2	3	
6	RADOM	225,8	C++	D	1	2	3	2	
7	ZIELONA GÓRA	118,1	D	D	1	2	2	3	E
CENTRES SUBRÉGIONAUX – CLASSE B									
1	KALISZ	108,5	E	E	1	2	2	2	
2	KOSZALIN	107,7	E	E	1	2	2	2	
3	ŚLUPSK	98,1	E	E	1	2	2	2	
4	TARNÓW	117,0	D	E	1	2	2	2	
5	WALBRZYCH	125,0	D	E	2	2	2	1	
CENTRES SUPRALOCAUX									
1	ELBLĄG	127,0	D	F	1	2	1	2	
2	RYBNIK	141,4	D	F	1	1	2	2	
3	GRUDZIĄDZ	99,2	E	F	1	1	1	2	
4	JASTRZĘBIE – ZDRÓJ	94,7	E	F	1	1	2	1	

Source : Smętkowski Maciej, Jałowiecki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG, str. 50.

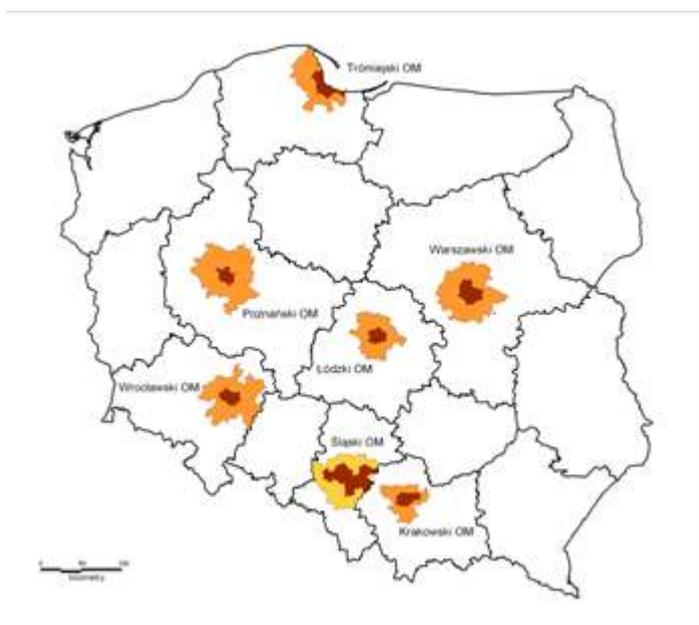
Carte n° 8 Classification des espaces urbains en Pologne



Source : Smętkowski Maciej, Jałowiecki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG, str. 52.

- 16 Les centres métropolitains polonais étant à présent identifiés, il serait judicieux d'en examiner le rayonnement et d'indiquer les périmètres sur lesquels la ville-centre agit en créant un espace métropolitain fonctionnel. S'appuyant toujours sur les mêmes recherches de Smętkowski, Jałowiecki et Gorzelak, pour mieux cerner le territoire de la métropolisation autour du centre métropolitain, on peut envisager l'influence du centre sur son espace voisin par le biais de leurs échanges démographiques et économiques. On a ainsi pris en considération entre autres sur le plan démographique des indicateurs comme la densité de population et le flux migratoire, alors que sur le plan économique on a envisagé le nombre d'entreprises à capital polonais et à capital étranger et sa dynamique dans le temps ainsi que les revenus fiscaux des communes. Cette étude a permis l'identification des périmètres potentiels des espaces métropolitains polonais en distinguant des catégories de communes en fonction de la densité de leurs relations avec le noyau métropolitain. Les résultats confirment l'existence de 7 espaces métropolitains forts dont les deux plus importants, ceux de Varsovie et de la Conurbation Silésienne, qui dépassent en termes de population les 2,5 millions d'habitants, par rapport aux autres dont la population oscille autour d'un million d'habitants. Dans l'ensemble, on peut constater que sur le territoire des métropoles polonaises (voir carte n° 10) de 20 000 km², soit 6,4 % du territoire, il y avait 10,5 millions d'habitants en 2006 sans les communes autour de la conurbation silésienne, ce qui représente 27 % de la population du pays.

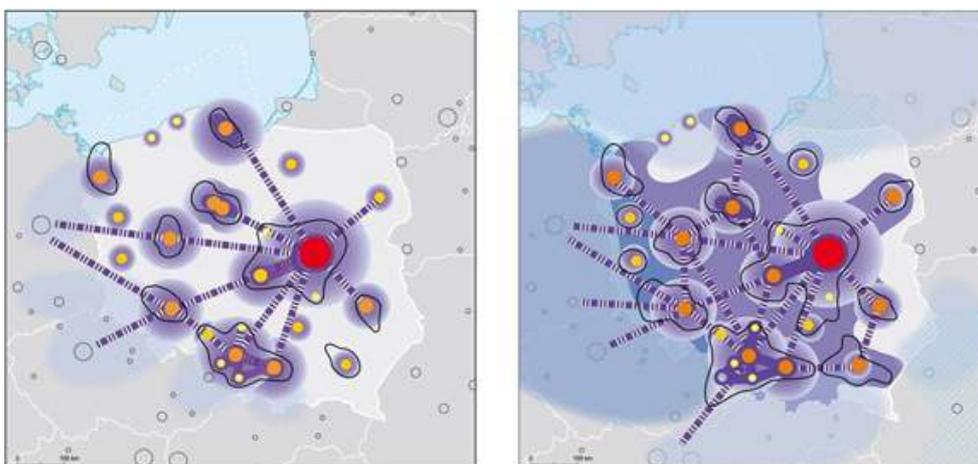
Carte n° 9 Principaux espaces métropolitains en Pologne



Source : Smętkowski Maciej, Jałowicki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG, p. 73.

- 17 En ce qui concerne l'avenir, le gouvernement polonais a présenté début 2011 un projet de Conception d'Aménagement Territorial du Pays pour 2030. Ce document stratégique actuellement en phase de consultation détermine les orientations et les priorités du développement du territoire polonais dans le contexte européen et prend réellement en compte le processus de métropolisation ainsi que le rôle des métropoles dans le développement du pays. Dans ce projet, le gouvernement prévoit l'existence de 12 métropoles¹ nationales et 12 centres subrégionaux qui constitueront ensemble une « Métropole polycentrique en réseaux » reliée aux réseaux des métropoles européennes (Wroński, 2011 : 4). Le document en question parle d'intégration du territoire de la Pologne par la création d'un réseau de communication et de transports (autoroutes et TGV) entre les principales villes métropolitaines et les centres subrégionaux. Le gouvernement veut soutenir le développement des fonctions métropolitaines des villes polonaises et favoriser l'intégration de leurs territoires fonctionnels par des investissements stratégiques et une politique intégrée d'aménagement.

Carte n° 10 Orientation d'intégration de l'espace de la Pologne en 2010 et en 2030



Source : *La conception d'aménagement du territoire du pays pour 2030*, Projet de document gouvernemental destiné à des consultations sociales, Ministère du développement régional, Varsovie, 25 janvier 2011, p. 44.

B. La gestion des espaces métropolitains dans les conditions de l'organisation territoriale polonaise

- 18 La conscience de la complexité et de la dynamique du processus de métropolisation, ainsi que de ses avantages et de ses coûts sociaux importants, favorise la recherche de moyens institutionnels et organisationnels permettant une gestion intégrée et équilibrée des espaces métropolitains. L'objectif principal consiste à minimiser voire supprimer les effets négatifs plus ou moins issus des stratégies et des actions du nombre très important d'agents concentrés sur l'espace limité de la métropole. La nécessité du développement des structures gestionnaires et le niveau de leur formalisation dépendent principalement de quelques facteurs primordiaux comme l'état d'avancement de la métropolisation ou le résultat des incompatibilités possibles entre l'organisation territoriale institutionnelle (les collectivités territoriales), et les territoires fonctionnels propres aux espaces urbains subissant la mondialisation. Plus l'écart entre les deux réalités, institutionnelle et fonctionnelle, est important, plus le besoin d'outils formels de gestion augmente. Le facteur intermédiaire qui peut limiter les rouages de ce mécanisme renvoie à la capacité de coopération, d'auto-organisation d'une communauté, donc au niveau du capital social territorial. La confiance et l'importance du capital social peuvent limiter la nécessité de l'institutionnalisation ce qui favorise l'apparition de la gouvernance métropolitaine, donc de mécanismes plus souples de gestion et de coordination des politiques urbaines. Au contraire, un déficit de confiance et de capital social nécessiterait l'émergence d'un système du gouvernement urbain fortement institutionnalisé. Dans la situation d'inertie du système institutionnel, l'apparition de la gouvernance ou bien du gouvernement urbain passe principalement par le développement de la coopération intercommunale qui, sans toucher aux anciennes structures territoriales, crée des instances nouvelles sur une autre échelle.

Structure administrative et découpage territorial de la Pologne

- 19 La République de Pologne, comme la République française, est un pays unitaire sans tradition fédéraliste, aux dérives parfois centralistes.
- 20 Une des premières réformes introduites après la chute du « communisme » en Pologne consistait à reconstruire la démocratie locale en commençant par le rétablissement des collectivités territoriales communales. Toutefois, il a fallu attendre près de dix ans pour que la structure territoriale et administrative du pays prenne sa forme définitive. En 1997, la nouvelle constitution promulguée de la 3^{ème} République Polonaise a maintenu le caractère unitaire de l'organisation de l'Etat et l'autonomie des collectivités territoriales ayant droit au regroupement. C'est finalement le 1^{er} janvier 1999 que la réforme dite « de la décentralisation », introduisant le découpage territorial à trois niveaux, est entrée en vigueur.
- 21 Les 2 489 communes polonaises réparties sur un territoire de presque 313 000 km² comptent en moyenne 15 000 habitants et constituent l'unité administrative de base. Celle-ci doit subvenir aux besoins de ses habitants et agir en son nom propre et sous son entière responsabilité. Les communes se composent d'une assemblée délibérante appelée « conseil municipal », élue au suffrage universel, et d'un bureau exécutif présidé par le maire (en polonais *Prezydent*) dans les villes de plus de 10.000 habitants, *Burmistrz* dans les villes plus petites et *Wójt* dans les communes rurales. Par suite de la réforme de 2002, ils sont élus au suffrage universel direct tous les 4 ans. Les conseillers d'assemblée délibérante dont le nombre varie entre 15 et 85 sont élus au scrutin proportionnel dans les communes comptant jusqu'à 20 000 habitants et au scrutin majoritaire dans les communes de taille plus importante. Suivant la règle de la subsidiarité, la commune réalise des tâches propres qui ne sont pas réservées à d'autres entités territoriales, mais elle assume également des compétences qui lui sont transférées par l'Etat qui, lui, est tenu d'en assurer les ressources financières. Parmi les compétences propres de la commune, on trouve la voirie locale, la gestion de l'eau et des déchets, l'aménagement du territoire, le logement, l'enseignement primaire, les transports locaux, la protection de l'environnement et des espaces verts.
- 22 Le *Powiat* (district), qui est souvent aussi nommé « département », constitue une collectivité territoriale intermédiaire entre la commune et la région, qui n'a pas véritablement d'équivalent parmi les collectivités françaises. Ellesont au nombre de 380 (regroupant en moyenne 6 communes), dont 65 constituent des villes qui réunissent les compétences des communes et des districts fonctionnant sur le registre d' « intitulation communale » (commune avec le droit de district). Le Conseil du *Powiat* est élu au suffrage universel pour 4 ans. C'est lui qui désigne le bureau exécutif du district ainsi que son président nommé *Starosta* dans un délai de trois mois après les élections. Les compétences des districts concernent les domaines qui dépassent les moyens et les possibilités des communes comme l'aide sociale, la santé publique (hôpitaux), la politique familiale, l'emploi, l'éducation publique (enseignement secondaire) et la voirie.
- 23 Les 16 régions polonaises (Voïvodies) qui ont remplacé les 49 régions qui existaient avant la réforme de 1999 forment le niveau le plus élevé dans le découpage territorial polonais, étant à la fois le siège des pouvoirs régionaux décentralisés et du pouvoir déconcentré de l'Etat. La région possède son organe délibérant sous forme de diétine de la voïvodie (*Sejmik Wojewodzki*) dont les conseillers sont élus au scrutin proportionnel universel direct

tous les 4 ans. L'exécutif de la région, à savoir le conseil d'administration (*Zarząd Województwa*) et son président, *Le Maréchal de la Voïvodie*, sont désignés par la diétine. Les compétences propres des régions polonaises concernent les actions de développement et de soutien économique (adoption des stratégies régionales de développement), la protection du patrimoine naturel et culturel, la gestion des fonds structurels européens, l'enseignement supérieur, certains services de santé publique et des services sociaux, la gestion de la voirie régionale, la protection de l'environnement, etc.

- 24 A la région polonaise siège également le représentant de l'Etat, le Voïvode, qui est nommé directement par le Premier ministre et dont le statut pourrait correspondre à celui du Préfet en France (Gadek 2003).
- 25 Demandons-nous, ici, si la structure administrative et le découpage territorial actuels en Pologne sont à même d'assumer la métropolisation. La réponse doit toucher deux niveaux de réalité : les compétences des collectivités existantes ainsi que la relation entre leurs territoires administratifs et les territoires fonctionnels des espaces métropolitains. Même si les communes polonaises, statistiquement 8 fois plus importantes que les communes françaises, disposent des moyens et des compétences leur permettant la gestion de leur espace par la détermination d'un plan d'aménagement du territoire, leurs limites administratives ne sont pas suffisamment larges pour inclure les territoires des métropoles. Même dans le cas des villes étant à la fois les chefs-lieux des Districts (*Powiat*) qui s'étalent sur plusieurs communes voisines (ce qui est entre autres le cas de Wrocław et de Poznań) leurs territoires administratifs restent trop limités, sans parler des compétences étroites de ce niveau de collectivité territoriale.² Il est peu probable que des réformes administratives interviennent pour changer cela. On peut dès lors parler d'inertie du système puisque, hormis la réforme introduisant le suffrage universel des maires en 2002, il n'y a pas eu de réforme territoriale importante en Pologne depuis 1999. Il faut donc examiner les possibilités et les cadres actuels de la coopération intercommunale qui pourraient offrir les moyens de traiter le phénomène de métropolisation.

Carte n° 11 Les collectivités territoriales en Pologne (communes, powiates et régions)



La coopération intercommunale

- 26 Les conditions de développement de la coopération intercommunale en Pologne sont autres qu'en France. Le problème de l'émiettement communal comparable à celui de la France n'existe presque pas ou est fortement assoupli par le niveau intermédiaire du découpage territorial que sont les districts polonais. Néanmoins, la Pologne est exposée aux mêmes défis que tous les autres pays européens désignés par la globalisation, qui

favorise des flux, des coopérations et des groupages de tous genres afin d'obtenir une meilleure efficacité, visibilité, et donc une meilleure position dans le jeu mondial. Cela signifie qu'une coopération intercommunale réussie, en particulier dans le milieu des grandes agglomérations et conurbations polonaises concernées par la métropolisation, constitue une urgence pour la politique territoriale polonaise. Elle n'est cependant pas à l'agenda pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus tard.

- 27 Dans l'état juridique actuel en Pologne, toute coopération intercommunale se base d'abord sur la Constitution qui, dans son article 172 paragraphe 1, stipule que « Les collectivités territoriales ont le droit de s'associer » suivant les règles que précise la loi. Cette loi est aujourd'hui principalement celle des collectivités territoriales communales de 1990 qui favorise en particulier les syndicats des collectivités à vocation bien limitée. La loi de 1990 prévoit que les communes ont le droit de composer des ententes, des syndicats et des associations. Nous porterons une attention particulière aux syndicats intercommunaux puisque les ententes concernent la délégation des services publics par un ensemble de communes à l'une d'entre elles, alors que des associations communales représentent les intérêts des collectivités territoriales, par exemple dans les relations avec l'administration d'Etat. Les communes peuvent donc créer des syndicats, dont l'objectif, inscrit dans le statut, consistera en réalisation par leur ensemble des tâches publiques. Il s'agit ici des tâches qu'une commune (ou ses instances) ne sont pas en mesure de réaliser. L'adhésion au syndicat intercommunal est volontaire et l'obligation ne peut provenir que d'une loi issue du parlement. La commune prévient le Voïvode (« Préfet ») de sa volonté d'adhésion au syndicat et la décision d'adhésion est votée par le conseil communal à la majorité absolue. Le statut du syndicat précise son nom, son siège, ses participants, ses objectifs et ses fonctions, sa structure et ses organes, ainsi que ses sources et son mode de financement etc. Précisons que, dans la structure organisationnelle, le syndicat intercommunal ne peut pas constituer une instance supérieure aux communes et ne peut par exemple pas lever d'impôts propres. Une fois le statut du syndicat adopté, il peut être inscrit au registre des syndicats intercommunaux tenu par Le Ministère de l'Intérieur. Le syndicat acquiert la personnalité juridique après l'enregistrement et la publication de son statut par le Voïvode dans le journal officiel de la région (Kurowska, 2010 : 10 – 13).
- 28 Il est certain que le cadre formel de la loi de 1990 ne répond plus aux besoins du développement de grands territoires fonctionnels qui ne peuvent pas encore être gérés de manière cohérente d'un côté, en favorisant le développement des fonctions métropolitaines de ces espaces et, de l'autre, en contrôlant les effets pervers de la métropolisation comme l'étalement urbain par exemple. La loi sur les syndicats intercommunaux ne prévoit pas de compétences obligatoirement déléguées aux instances intercommunales dans le domaine où cela paraît nécessaire, comme c'est le cas de l'établissement du plan commun d'aménagement et de développement du territoire, ou de la coordination des politiques de transports et de voirie, de la sécurité et de l'environnement. Les syndicats intercommunaux ne peuvent pas constituer des instances supérieures aux communes membres. Le cadre juridique actuel ne permet pas non plus aux syndicats de lever des impôts locaux et ne prévoit pas d'incitations financières qui pourraient favoriser le regroupement des communes. Les syndicats intercommunaux polonais se financent par les contributions modestes des communes membres. En conclusion, le nombre officiel des syndicats intercommunaux menés par Le Ministère de l'Intérieur polonais se montait, au 31 décembre 2010, à 301 dont deux constituaient des

syndicats de districts (*Powiat*) et qui dans leur majorité avaient des compétences assez limitées

L'avenir incertain des « Métropoles » polonaises

- 29 Sur la base de ces éléments, on constate que ni le système territorial dans sa structure actuelle, ni l'intercommunalité dans sa formule réduite aux syndicats volontaires à vocations limitées, ne permettent d'identifier une réelle métropolisation en Pologne. Dans le contexte de l'inertie du système administratif territorial, il est apparu que la voie la plus efficace pour l'adoption de solutions adéquates passerait par une loi sur les métropoles qui, sans toucher aux collectivités territoriales actuelles, permettrait l'apparition d'instances du gouvernement d'agglomération par l'intermédiaire de l'intercommunalité avancée. Malgré les débats qui ont commencé il y a quelques années déjà, on n'a toujours pas adopté de loi qui ouvrirait la voie à l'intercommunalité d'une nouvelle génération répondant aux problèmes des territoires fonctionnels des agglomérations et conurbations polonaises, comme c'était le cas en France avec la loi de 1966 et bien évidemment avec la loi Chevènement de 1999. Les travaux sur le projet de la « loi d'agglomération » (*ustawa aglomeracyjna*) ont commencé en Pologne depuis 2006 et se trouvent aujourd'hui au point mort. Entre 2006 et 2010 on a vu au moins deux projets de loi concernant le règlement du fonctionnement des grandes agglomérations, dont le dernier pouvait être comparable aux dispositions françaises car il prévoyait trois échelons de coopération intercommunale (ensemble urbain, espace métropolitain et ensemble métropolitain). Ce projet ne parlait d'un regroupement obligatoire que pour les espaces urbains comptant une population de plus de 2 millions d'habitants et une densité d'au moins 200 habitants au km² ou pour les ensembles fonctionnels d'au moins trois villes, ce qui en réalité ne concernait dans le cas polonais que Varsovie, l'agglomération silésienne (Métropole Silesia) et l'agglomération de Gdansk-Gdynia-Sopot au nord du pays. Le processus d'examen de cette loi a été interrompu dans la Commission Commune du Gouvernement et des Collectivités Territoriales.
- 30 Le problème avec la loi d'agglomération en Pologne provenait entre autres du fait que, lorsque la notion de Métropole est officiellement apparue dans les textes de loi, de nombreuses villes plus ou moins grandes ont revendiqué ce statut considéré comme un anoblissement et un bon outil de marketing territorial attirant les investisseurs donc garantissant le développement économique. Ces luttes pour gagner le label de métropole n'ont fait que renforcer le *statu quo* des travaux législatifs sur la loi d'agglomération.
- 31 En 2010, une autre initiative, locale cette fois, a vu le jour partant du constat que s'il n'était pas possible de mettre en place un dispositif au niveau national, il serait néanmoins intéressant de disposer d'une loi ne portant que sur la conurbation silésienne où l'absence de dispositif de gestion métropolitaine se présente comme le plus flagrant. Il s'agit donc d'une initiative législative de députés et eurodéputés silésiens de Plateforme Civique (*Platforma Obywatelska*) qui est le parti de la majorité gouvernante, concernant la création d'un District Métropolitain de Katowice (*Katowicki Powiat Metropolitalny*). Même si ce projet a reçu un soutien formel de la part de l'Union des Métropoles Polonaises, le projet de cette loi n'a toujours pas abouti au parlement polonais.
- 32 On constate ainsi en Pologne une situation de blocage au niveau du développement d'une intercommunalité fédéraliste dont les raisons sont multiples. D'abord, comme nous l'avons déjà précisé, la taille relativement moyenne des communes polonaises ne fait pas

de leur regroupement un enjeu politique important, sauf bien évidemment dans le cas des espaces fonctionnels urbains. Cela explique la divergence des intérêts des collectivités territoriales polonaises, dont les plus petites perçoivent la loi « d'agglomération » comme une menace relative au développement déséquilibré du territoire national à leur détriment. Par conséquent, elles n'accepteraient pas « la carotte » financière incitant au groupement. Cela explique sûrement le blocage du projet de loi à la Commission Commune du Gouvernement et des Collectivités Territoriales, commission présidée par le parti populaire (*Polskie Stronictwo Ludowe*) représentant le milieu rural et membre de la coalition du gouvernement.

- 33 D'autres causes de la présente situation combinent des facteurs historiques et structurels, à savoir les tendances centralistes issues de l'histoire du partage de la Pologne et de son passé communiste, qui sont transposées à notre époque par la construction du système politique polonais. L'idée de gouvernance s'impose difficilement en Pologne, le gouvernement central a l'habitude de gérer d'en haut faute de conscience de l'importance des enjeux de développement locaux, qui ont beaucoup de mal à s'imposer au niveau du pouvoir central. Ce dernier point est sans doute renforcé par la construction du Sénat d'un côté qui, par sa composition, ne représente pas les intérêts des collectivités territoriales puisque les sénateurs sont élus au suffrage universel direct comme les députés, et par l'interdiction, d'un autre côté, de tout cumul de mandats aussi bien au niveau des pouvoirs locaux qu'entre le niveau local et national.
- 34 Les barrières du développement de l'intercommunalité dans les grands espaces urbains prennent leurs sources également à d'autres niveaux de la structure territoriale, comme c'est le cas pour certaines régions polonaises, même si le dernier projet de loi « d'agglomération » prévoyait dans ce contexte que le Maréchal (chef d'exécutif régional) puisse devenir le Président de l'établissement intercommunal. Les freins proviennent finalement des collectivités locales elles-mêmes potentiellement intéressées par leur regroupement. Il s'agit du déficit profond de coopération propre à la société polonaise. Selon les enquêtes sociologiques, 72 % des Polonais trouvent qu'il faut rester prudent dans les relations hors familiales et seuls 26 % d'entre eux font confiance à leurs compatriotes (CBOS, BS/29/2010). Un Polonais sur quatre ne voit pas de sens dans la coopération avec d'autres citoyens et ce pourcentage augmente lentement, mais progressivement à partir de 2002 (CBOS, BS/32/2010). Dans le contexte de l'intercommunalité dans le milieu urbanisé, il s'agit du manque de gouvernance métropolitaine qui traduit les craintes de la perte du pouvoir par les « grands maires » qui, dans leurs discours, plaident souvent pour une coopération intercommunale avancée, mais qui en réalité ne veulent pas se partager les compétences que la loi actuelle permet déjà de déléguer aux instances intercommunales. Le manque de ressources financières propres aux structures intercommunales polonaises et l'absence de cadre institutionnel assurant des procédures de cofinancement des projets communs rendent très difficile la construction de relations « gagnant – gagnant » et favorisent des attitudes relatives à la logique du « passager clandestin » propre à l'égoïsme communal.
- 35 En observant le processus de développement de l'intercommunalité en France et le rôle qu'y ont joué les agences d'urbanisme par exemple, comme lieux de production du savoir et donc du « discours métropolitain », on peut affirmer que l'absence quasi totale de coopération dans le contexte polonais exigerait un « apprentissage collectif » relativement long, qui favoriserait une réflexion collective sortant du simple cadre communal ou régional. Ce processus pourrait être intensifié par l'apparition des *think*

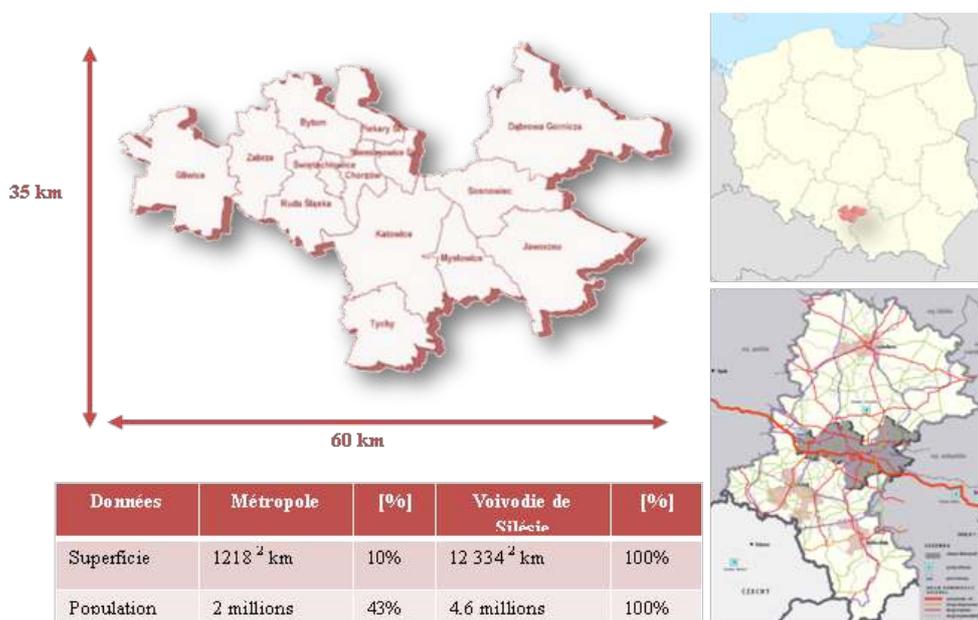
tank, à l'exemple des agences d'urbanisme françaises, qui accompagneraient le développement des métropoles, du moins dans les plus grandes agglomérations polonaises. Les premiers projets de ce type commencent à émerger à Wrocław (Comité de Plan Stratégique d'Agglomération de Wrocław), à Poznań (Centre d'Etudes Métropolitaines), en Silésie (Think-Tank Silésienne ; Observatoire Silésien du Processus de Métropolisation). Néanmoins, ces structures ne sont pour le moment pas suffisamment autonomes sur le plan de l'action et du financement : elles dépendent des représentants des collectivités territoriales ou d'un milieu scientifique bien particulier. Elles n'ont également pas de poids pour que le savoir et les expertises qu'elles produisent fassent l'objet d'un débat commun à l'échelle de l'agglomération. Il existe bien évidemment aussi au niveau national des centres de recherches qui traitent entre autres des questions métropolitaines, comme le Centre Européen d'Etudes Régionales et Locales (EUROREG) à l'Université de Varsovie, ou l'Institut de Géographie et d'Aménagement du Territoire à l'Académie des Sciences Polonaise. Toutefois, leurs études sont majoritairement théoriques, gardant une perspective générale et nationale et n'analysent pas de problèmes concrets et pragmatiques auxquels font face les métropoles polonaises.

- 36 Le manque de cadre juridique favorable au développement de l'intercommunalité avancée du type « loi Chevènement » ne signifie pas que le problème de la gestion commune des espaces métropolitains est ignoré, du moins dans les plus grandes agglomérations polonaises. Ces dernières tentent de se doter d'instances de coordination plus ou moins cohérentes et plus ou moins formalisées vu le paysage hostile à la coopération intercommunale, afin d'assurer leur développement équilibré et de renforcer leur potentiel et leur visibilité à l'échelle nationale et internationale. Tel est le cas de l'espace métropolitain de Wrocław où, grâce à l'initiative et la coopération des acteurs locaux, on a d'abord créé Le Comité de Plan Stratégique d'Agglomération de Wrocław composé de représentants des communes concernées. Ce Comité a adopté en 2001 un projet de Stratégie d'intégration spatiale et économique d'agglomération de Wrocław. Ensuite, en 2006, sur la base d'une entente entre L'Agence de développement de Wrocław, Le Bureau Régional de l'Urbanisme et des autorités locales, ont commencé les travaux sur le Plan d'aménagement de l'espace métropolitain de Wrocław.³ L'agglomération de Poznań a également fait preuve d'un grand potentiel de gouvernance en créant en 2007 un Conseil d'Agglomération de Poznań, qui fonctionne comme une conférence permanente des maires des communes concernées. En 2008, ce Conseil a pris une décision portant sur la préparation d'une Stratégie Commune de Développement, confiée au consortium de quatre écoles supérieures, et une nouvelle structure, à savoir le Centre d'Etudes Métropolitaines. Les travaux sur la Stratégie ont été achevés en 2011 et le 18 février 2011 a eu lieu la réunion constitutive de l'Association « Métropole de Poznań ».⁴ Certaines initiatives ont également vu le jour dans l'agglomération de Cracovie où en 2007 une Déclaration sur la création du Conseil d'Espèce Métropolitain de Cracovie a été adoptée (Pyka, 2011). Dans ce contexte, on ne peut pas oublier l'initiative qui est née en Haute Silésie où les 14 villes de l'agglomération silésienne ont adopté le statut de la Métropole Silesia, syndicat intercommunal à vocation multiple qui, dans un contexte d'hostilité et de controverses, a finalement été enregistré par le Ministère de l'Intérieur polonais en 2007.

La Métropole « Silesia » - des débuts difficiles

- 37 Le choix de la Métropole de Silésie est dicté par des facteurs scientifiques et pragmatiques. Précisons que la conurbation silésienne est la seule conurbation de cette taille en Pologne avec près de 2 millions d'habitants. Composée des 14 villes disposant du droit de Powiat (District) de taille moyenne, qui constituent ensemble un bassin de vie unique, voire un seul organe urbain, elle est gérée aujourd'hui par les 14 municipalités indépendantes. Ce n'est pas le cas d'autres espaces métropolitains en Pologne comme Wrocław ou Poznań, où la ville-centre prédomine en taille sur les villes et communes rurales voisines, dont certaines font partie du même District (Powiat) et dont le chef-lieu est situé dans la ville-centre. C'est pour cette raison que la Métropole Silesia, noyau de la conurbation silésienne, exige un gouvernement urbain intégré et cohérent, voire une bonne gouvernance sur l'ensemble de son territoire. Le cas de la conurbation silésienne mérite aussi d'être étudié de plus près car on a développé sur son territoire un cadre institutionnel dont le niveau de structuration et de formalisation n'a pas d'équivalent en Pologne. Mais une institutionnalisation de haut niveau ne signifie pas nécessairement une coopération plus poussée, nous reviendrons sur ce point. Le choix de la Silésie découle de l'affiliation universitaire de l'auteur qui travaille à l'Université de Katowice et qui a choisi la conurbation silésienne comme un des lieux privilégiés pour ses recherches.
- 38 La Métropole « Silesia » a été fondée en 2007 par une entente bénévole des maires des villes de la conurbation silésienne. Au départ, environ 20 communes de la subrégion centrale de la Voïvodie Silésienne ont manifesté leur intérêt pour cette adhésion. Les bases juridiques lors du processus d'enregistrement du statut au ministère ne permettaient finalement l'intégration que de 14 villes possédant les droits du district (*Powiat*). Les objectifs principaux de la Métropole « Silesia » se concentrent autour d'un développement dynamique et harmonieux de son espace métropolitain capable de jouer le jeu de la concurrence avec d'autres métropoles polonaises et européennes, tout en mettant en avant les spécificités et l'indépendance des villes membres. De manière plus concrète, le statut de la Métropole « Silesia » prévoit la réalisation des tâches relatives à l'établissement de la stratégie commune du développement et de la promotion pour les 14 villes de la métropole ainsi que la mise en œuvre de leurs éléments qui seraient délégués par les villes membres sur cette structure intercommunale. Le statut prévoit également la recherche et l'acquisition de fonds nationaux et européens pour la réalisation des objectifs statutaires, l'entretien et le développement des voiries, l'élaboration des analyses et l'activation du marché de travail, la prise de positions par rapport à la législation et aux décisions relatives aux intérêts de la métropole, et enfin une large coopération avec les collectivités territoriales, la communauté locale et les autorités régionales et nationales. Les villes membres peuvent également léguer à la métropole des compétences propres dans les domaines du sport et du tourisme, de la gestion de l'eau, de l'égouttage et des déchets, de la politique énergétique et du système des soins de santé et de la sécurité des habitants.

Carte n° 12 Métropole « Silesia » - emplacement et principales données



Source : Bureau de la Métropole « Silesia ».

- 39 La structure institutionnelle de la Métropole « Silesia » comprend l'Assemblée (*Zgromadzenie*), organe délibérant composé des maires et de leurs adjoints ou le cas échéant des conseillers municipaux, au nombre de deux pour toutes les communes sauf pour la ville de Katowice qui, en tant que ville-centre, possède trois représentants. L'Assemblée de la Métropole « Silesia » définit le programme d'action de la métropole et son budget accepte de nouveaux membres et désigne son Conseil d'administration (*Zarząd*) ainsi que la Commission de Contrôle (*Komisja Rewizyjna*). Le Conseil d'administration, composé de sept personnes, est l'organe exécutif de la métropole. Il est chargé de la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée, de l'élaboration des projets de loi, du budget de l'Assemblée, de la gestion des ressources financières et du personnel administratif de la métropole. Le Conseil d'administration remplit ses fonctions en s'appuyant sur le Bureau (*Biuro*) de la Métropole « Silesia » dont les travaux sont organisés par son directeur. Le siège du Bureau de la Métropole « Silesia » se trouve, suivant la décision de l'Assemblée métropolitaine, à Katowice et sa structure et son personnel devraient correspondre à la réalisation des tâches statutaires.
- 40 La coopération entre les 14 villes de la Métropole « Silesia » a permis d'initier des projets dont la réalisation améliorera la qualité des transports publics, de l'état de l'environnement et contribuera indirectement au développement de l'économie de la région. Parmi ces projets, on peut mentionner « La Charte Silésienne des Services Publics », qui permettra la mise en place du billet commun de communication des trams, d'autobus et de trains, d'un système intégré d'emplacements de parking et qui permettra un accès simplifié aux services publics culturels, de loisir et sportifs et simplifiera même le règlement des impôts locaux et les charges publiques. Un autre projet prévoit l'établissement du système métropolitain de l'économie des déchets comprenant le tri des déchets municipaux, le compostage des déchets biodégradables et la construction d'entreprises utilisant l'énergie thermique issue des déchets. La Métropole « Silesia » s'est également lancée dans un projet de modernisation de l'infrastructure des tramways.

Enfin, autre résultat de la coopération des 14 villes de la Conurbation silésienne, la mise sur pied d'un système commun et informatisé des inscriptions aux écoles secondaires.

Carte n° 13 La métropole « Silesia » - connections et distances vers les capitales européennes



Source : Bureau de la Métropole « Silesia ».

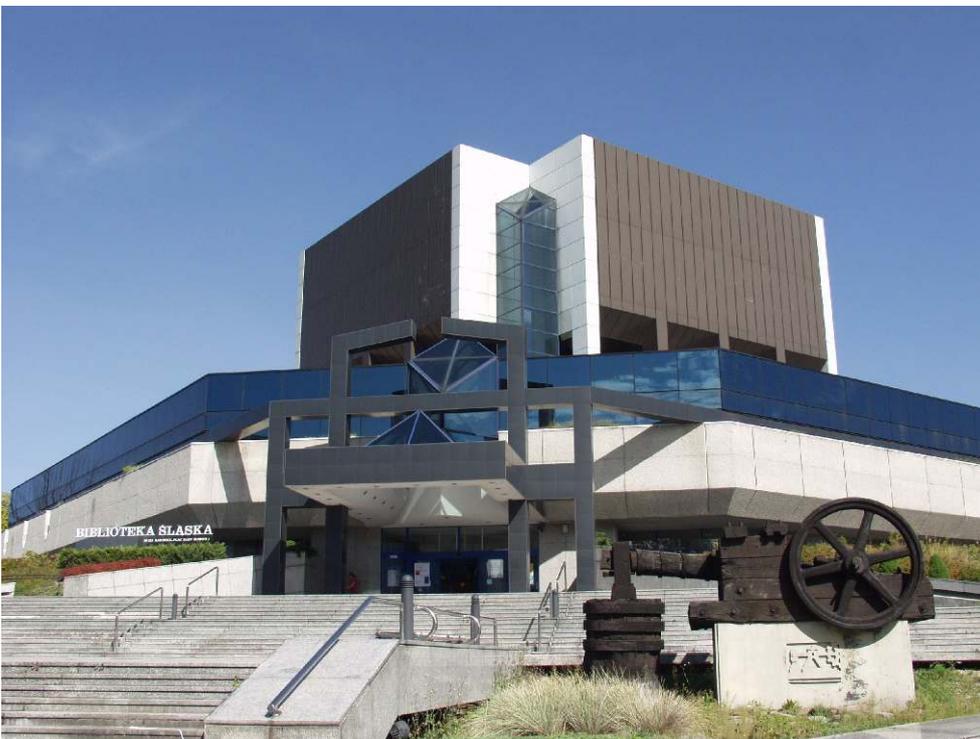
- 41 Même si la métropole « Silesia », comme d'autres grandes agglomérations polonaises (Varsovie, Cracovie, Wroclaw, etc.), ne correspond pas au concept de grande métropole mondiale, voire de « ville globale » de Saskia Sassen, elle constitue néanmoins une métropole régionale, à l'échelle européenne et nationale. Sa situation en Pologne est bien spécifique, ce qui mène dans certains cas à sa marginalisation, voire à l'oubli, surtout de la part de ceux qui adoptent « une perspective varsovienne ». La métropole silésienne constitue la seule grande conurbation polonaise dont les villes de taille moyenne (largement sous la barre des 500 000 d'habitants) composent ensemble un espace urbain fonctionnel continu qui, avec près de 2 millions d'habitants, dépasse toutes les autres. C'est aussi la raison pour laquelle l'adoption de la loi sur les métropoles est tellement urgente. La Métropole « Silesia » constitue enfin le noyau d'une ancienne région industrielle, où le processus de transformation postindustrielle demeure toujours inachevé et peut freiner le développement des fonctions métropolitaines. Toutefois, la Métropole « Silesia » génère aujourd'hui 6 % du PIB national et 67 % du PIB régional en tant que région très attractive pour les investissements industriels en Pologne (Nowicki et autres, 2010 : 7). 40 établissements d'enseignement supérieur se situent sur son territoire, dont l'Université de Silésie à Katowice et la faculté Polytechnique à Gliwice qui accueillent plus 140 000 étudiants en plus des 80 centres de recherche et de développement, ce qui représente 10 % du potentiel national en terme de R&D. Sa population active atteint les 66 % de sa population totale et en termes d'âge, la Métropole « Silesia » est la plus jeune métropole de Pologne. Elle possède aussi le plus grand nombre d'hôpitaux et de centres médicaux (www.gzm.org.pl, 25.04.2011) du pays.

Photo n° 1 Centre de la Ville de Katowice, ville centre de la Métropole « Silesia »



Source : Archives du Bureau de la Métropole « Silesia ».

Photo n° 2 Bibliothèque de Silésie à Katowice



Source : Archives du Bureau de la Métropole « Silesia ».

- 42 La Métropole « Silesia » constitue donc un prototype d'intercommunalité institutionnalisée en Pologne et, même si elle fonctionne, elle reste aussi imparfaite pour des raisons déjà évoquées ici. Adossée à la loi « communale » de 1990, la Métropole « Silesia » ne profite même pas de toutes ses possibilités statutaires et ses villes membres restent assez hostiles à la délégation de ses compétences au Bureau de la métropole dont l'équipe ne compte pour le moment que 15 personnes. La Métropole n'est toujours responsable d'aucune route de l'agglomération et le projet de centre de traitement

thermique des déchets s'est retrouvé au point mort après le dernier changement de Bureau de la Métropole au début de 2011. Les raisons en sont aussi financières puisque le budget de la Métropole se compose des cotisations des villes membres (2 zlotys soit environ 50 centimes d'euro par habitant) et des financements extérieurs comme les fonds européens. On peut avoir l'impression que les décideurs locaux attendent qu'on les force à la coopération, ce qui indique le faible niveau du capital social territorial. Cette constatation est confirmée par les recherches menées par l'auteur dans le cadre du projet ministériel sur la transformation de la Silésie de la région industrielle vers « la région apprenante » (*Learning Region*). Les décideurs politiques régionaux ont constaté que le premier frein à une coopération approfondie possède un caractère psychique relatif au faible niveau de confiance entre les acteurs locaux. Ils parlaient de « la mentalité de l'administration » qui freine les initiatives, mais aussi de la peur des soupçons de corruption, qui peuvent apparaître quand on cherche des partenaires ou des solutions en dehors des cadres existants. Un des décideurs de la partie centrale de la région de Silésie interviewé a dit « Nous vivons dans un système où celui qui arrive avec des initiatives et entreprend des actions est traité a priori comme un tricheur ou un voleur ». ⁵ La dernière alternance politique au sein du Conseil d'Administration de la Métropole Silesia prouve le faible niveau du consensus parmi les collectivités territoriales membres de la Métropole. Depuis la création de la Métropole en 2007, elle était gérée par le Maire de Katowice, la ville centrale de l'agglomération. Les villes les plus importantes étaient également représentées au sein du conseil d'administration de la Métropole. Après les dernières élections municipales en Pologne et l'apparition des logiques partisans dans les jeux d'intérêt métropolitain, le pouvoir est passé au maire de Świętochłowice, la plus petite ville de l'agglomération, et aucun des maires des villes les plus importantes ne fait plus partie du conseil d'administration. Il est difficile d'envisager un renforcement de la coopération métropolitaine après un tel changement.

- 43 Le contexte social est néanmoins favorable à l'approfondissement de l'intégration à l'échelle de l'agglomération silésienne. Selon des recherches menées en 2009, 61,5 % des habitants de la Métropole Silesia étaient favorables au projet d'intégration de ces villes membres. Parmi les problèmes sur lesquels la Métropole devrait se concentrer, les habitants ont pointé l'infrastructure routière (63 %), les transports municipaux (52,2 %), la politique du logement (44,8 %) et les déplacements domicile-travail (38 %). Parmi les retombées positives attendues, les habitants ont d'abord énuméré l'amélioration des transports en commun (27,7 %) et une meilleure situation sur le marché du travail (21,4 %) (Gawroński, Kłoskiewicz, et autres 2009 : 31-69)

Conclusions

- 44 La métropolisation est un processus qui détermine le fonctionnement des agglomérations polonaises, comme d'autres grands ensembles urbains en Europe et partout ailleurs où la globalisation a propagé ses effets. Les approches possibles pour appréhender ce phénomène sont multiples. La métropolisation, au sens sociologique du terme, constitue un phénomène spontané résultant de la concentration sur un territoire donné des fonctions et du potentiel de gestion, d'administration et de croissance économique comme résultat de la multiplication des interactions et des réseaux rattachant ce territoire au village global. La métropolisation représente sans aucun doute un moteur de renouvellement économique, mais elle entraîne également des effets délétères. D'où

l'idée de la gestion des espaces métropolitains et de la métropole au sens institutionnel du terme, comme un système organisationnel plus ou moins formalisé et institutionnalisé qui permet un développement équilibré du territoire de la métropole.

- 45 En Pologne, le processus de métropolisation a été retardé et déformé par le régime communiste et sa logique d'inclusion politique à laquelle les villes n'ont pas échappé, étant détachées de la réalité du marché. La transformation du système politique, vers la démocratie et l'instauration de l'économie de marché, ont accéléré le processus de la métropolisation dans villes polonaises. Avec les réformes territoriales rationalisant et démocratisant la gestion territoriale par la restauration de la commune indépendante et la réduction du nombre de régions, certaines villes commencent à rayonner et les métropoles polonaises potentielles émergent (Varsovie, Wrocław, Poznań, etc.). Le cas de la conurbation silésienne est particulier tant il constitue le cœur de l'ancienne région industrielle la plus importante en Pologne. La Métropole Silesia a d'abord dû faire face à la transformation postindustrielle pour ensuite rejoindre d'autres métropoles et devenir un territoire réputé d'une plus grande attractivité pour les investisseurs. Avec l'essor économique de certaines agglomérations polonaises, certains dysfonctionnements relatifs au problème du transport, des déchets, de l'étalement urbain, mais également du maintien de la croissance par une stratégie commune à l'échelle de l'agglomération ont aussi été mis en lumière. Le problème de la gestion des espaces métropolitains a vu le jour en Pologne avec comme question principale celle de la bonne échelle administrative et du bon périmètre spatial pour capter et gérer la métropolisation.
- 46 Nous avons vu dans ce texte que le système d'administration territorial polonais avec trois niveaux de collectivités territoriales, n'offre pas d'outils de gestion des problèmes urbains à l'échelle des agglomérations. Même si la Pologne ne souffre pas du problème d'un émiettement communal comparable à la situation française, ni les communes ni les districts dans leur forme et leurs limites actuelles ne permettent de traiter la métropolisation dans les espaces urbains. La solution pourrait être trouvée dans la coopération intercommunale, mais la loi actuelle ne permet que la création de simples syndicats intercommunaux à vocations bien limitées. L'intercommunalité polonaise présente une coopération de première génération, volontaire, par contribution, donc sans ressources fiscales propres et sans compétences obligatoires.
- 47 Dans ce contexte légal hostile à la coopération intercommunale dans les agglomérations, des initiatives locales apparaissent, ce qui prouve la demande sociale pour une coordination face aux dysfonctionnements existants. Néanmoins le niveau relativement bas du capital social territorial, la faible propension à la coopération et au consensus aussi bien que les jeux d'intérêts locaux, interdisent l'émergence d'une véritable gouvernance métropolitaine.
- 48 Il apparaît que dans l'état actuel des choses les problèmes des agglomérations en Pologne ne vont pas se régler d'eux-mêmes. Il faut de nouvelles solutions en attendant l'apparition d'une gouvernance et d'un consensus dans le milieu des collectivités territoriales polonaises. Au moins deux voies sont possibles. La Pologne pourrait suivre le cas de la France en développant des cadres juridiques favorables à la coopération intercommunale fédéraliste dans les agglomérations sous formes d'EPCI à la française avec leurs compétences et financements propres. Cela entraînerait néanmoins un risque de multiplications des formes institutionnelles (mille-feuille institutionnel), le problème de la transparence du système pour le citoyen et au final celui de légitimité démocratique de nouvelles instances locales. L'autre solution passe par la réforme des collectivités

territoriales existantes. Il s'agit par exemple de la possibilité de création des Districts Métropolitains sur la base de plusieurs districts préexistants en les dotant des compétences nécessaires qui permettrait ainsi de garder les limites communales intactes. Sans juger quelle solution serait meilleure pour ce pays, il faut dire que les deux seront difficiles à mettre en œuvre dans la situation politique actuelle vu les multiples blocages que nous avons déjà évoqués.

- 49 Une inertie permanente est également tout à fait probable, et même si les agglomérations polonaises n'arrêtent pas de se développer et de grandir, il faut se demander quelle pourrait être la dynamique et la forme de leur développement, si les conditions étaient plus appropriées. Les élections parlementaires d'automne 2011 seront sans doute l'occasion pour les élites politiques polonaises de se prononcer sur ce sujet.

BIBLIOGRAPHIE

Sources

Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski w 2010, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, (dir.) Marcin Nowicki, Gdańsk 2010.

Boudon Raymond, 1979, *La logique du social*, Paris : Hachette.

Gadek Magdalena, Les finances locales en Pologne, Une réorganisation bien engagée, « Le Courrier des pays de l'Est », 2003/3 (n° 1033).

Gawroński Grzegorz, Kłoskiewicz Małgorzata, Stanowa Anna, Wycisk Aleksandra, Zygmunt Agata, 2010, *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Raport z badań*, (in :) *Sposób na Metropolie*. (La métropole, comment la faire ?) *Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, (dir.) Robert Pyka, Katowice : 2010.

Gotowość Polaków do współpracy, 2010, édité par Rafał Boguszewski, Raport z badań BS/32/2010, Warszawa : CBOS, (www.cbos.pl).

Jałowiecki Bohdan, 2000, *Spółeczna przestrzeń metropolii*, Warszawa : Scholar.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 25 stycznia 2011 roku.

Kurowska Ewa, 2010, *Górnośląski Związek Metropolitalny, utworzenie i funkcjonowanie* (in :) *Sposób na Metropolie*. (La métropole, comment la faire ?) *Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, (dir.) Robert Pyka, Katowice : 2010.

Loi du 20 juin 2002 sur les elections au suffrage universel des maires (Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) *Dziennik Ustaw*, 2002, n. 113 poz. 984

- Loi du 5 juin 1998 sur les départements (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym). Dziennik Ustaw, 1998, n. 91 poz. 578
- Loi du 5 juin 1998 sur les régions (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie wojewódzkim). Dziennik Ustaw, 1998, n. 91 poz. 576
- Loi du 8 mars 1990 sur les communes (Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym). Dziennik Ustaw, 1990, n. 16 poz. 95
- Markowski Tadeusz, Marszał Tadeusz, 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*, Warszawa : KPZK PAN.
- Pyka Robert, 2011, *L'intercommunalité et la métropolisation en France et en Pologne*, (in) *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français - conclusions pour la Pologne*, (dir.) Robert Pyka, Katowice : 2011.
- Smętkowski Maciej, Jałowiecki Bohdan, Gorzelak Grzegorz, 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce : problemy rozwojowe i delimitacja*, Warszawa : EUROREG
- Wieviorka Michel, 2008, *Neuf leçons de sociologie*, Paris : Robert Laffont.
- Wroński Michał, *Koniec śląskiej prowincji*, „Dziennik Zachodni”, 17 février 2011.
- Zaufanie społeczne*, 2010, édité par Rafał Boguszewski, Raport z badań BS/29/2010, Warszawa : CBOS, (www.cbos.pl).

NOTES

1. La Conception d'Aménagement Territorial du Pays pour l'Année 2030 prévoit 12 métropoles : Varsovie, Conurbation silésienne, Cracovie, Poznań, Trójmiasto (Gdańsk-Gdynie-Sopot), Wrocław, Łódź, Bydgoszcz, Toruń, Białystok, Lublin, Rzeszów.
2. La ville de Wrocław constitue elle-même une ville et le District (Powiat), étant à la fois le chef-lieu du District de Wrocław qui regroupe 9 communes au sud-ouest de la ville. C'est aussi le cas de Poznań où, à la différence de Wrocław, le District de Poznań se compose de 17 communes qui entourent la ville- centre, chef-lieu du District qui n'en fait pas partie, étant un district-ville à part.
3. Pour en savoir plus voir le site de l'office du Maréchal de Basse Silésie: www.umwd.dolnyslask.pl/ (consultation : 09.07.2011)
4. Pour en savoir plus voir le site du Centre d'Etudes Métropolitaines de l'Agglomération de Poznań. <http://www.cbm.amu.edu.pl/> (consultation 09.07.2011)
5. Projet de recherche en cours de réalisation, financé par la Ministère de la Science et de l'Enseignement Supérieur n°3355/B/H03/2010/38.

RÉSUMÉS

La Pologne, comme tous les autres pays européens, est exposée au processus de métropolisation qui modifie l'espace et le fonctionnement des villes et des agglomérations polonaises. Même s'il reste difficile d'affirmer qu'il existe en Pologne des métropoles au sens propre du terme, il est sûr

que les villes polonaises et les agglomérations les plus importantes développent des fonctions métropolitaines et deviennent des pôles de croissance économique importants aux niveaux régional et national.

Les recherches menées permettent d'identifier en Pologne environ sept espaces métropolitains, dont les plus importants restent Varsovie et la Conurbation Silésienne de Katowice.

Le phénomène de métropolisation constitue la source de multiples opportunités mais entraîne aussi plusieurs effets pervers ainsi que des coûts sociaux. C'est pourquoi il apparaît aussi important de créer des outils institutionnels de gestion intégrée des espaces métropolitains. Aujourd'hui il manque en Pologne de tels outils institutionnels, la loi d'agglomération qui correspondrait à la loi Chevènement n'existe toujours pas et l'intercommunalité qui se développe difficilement reste au niveau des syndicats à vocation unique sans sources financières propres.

Cette situation est particulièrement problématique pour la « Métropole Silesia » qui fonctionne sur le territoire de la Conurbation Silésienne et, se composant de 14 villes indépendantes, rencontre des difficultés importantes dans la coordination de ses politiques urbaines.

Poland like other European countries is the place of occurrence of metropolization phenomenon which influences the space and functioning of Polish cities and agglomerations. Although it is really difficult to answer to the question concerning the existence of metropolis in the full sense of this word in Polish space we may be certain that the biggest Polish agglomerations develop metropolitan functions and become regional and national poles of economic growth. The conducted research suggests the existence of approximately seven metropolitan areas in Poland among which Warsaw and "Silesia" Metropolis are the biggest ones.

Metropolization phenomenon is the source of development chances but on the other hand it is also the reason of various side effects and social costs. That is why creating institutional instruments of integrated management of metropolitan areas is so important. Nowadays Poland suffers from the lack of suitable institutional instruments: lack of legal regulations such as the metropolitan act as Loi Chevènement, and the inter - communal cooperation developing in difficult conditions functions without self - financing sources. This situation is especially problematic for "Silesia" Metropolis which functions in Silesian conurbation and consists of 14 independent cities constantly facing problems connected with the coordination of urban policies.

INDEX

Mots-clés : agglomération, coopération intercommunale, gouvernance métropolitaine, gouvernement urbain, loi d'agglomération, métropole, métropolisation, Pologne

Keywords : agglomeration act, inter-communal cooperation, metropolis, metropolitan governance, metropolization, Poland, urban government

AUTEUR

ROBERT PYKA

Politologue et sociologue

Université de Silésie à Katowice

robert.pyka@us.edu.pl